

ATTIVITA' DI SEGNALAZIONE E CONSULTIVA

AS2054 – ENTE IDRICO CAMPANO - SERVIZIO IDRICO INTEGRATO

Roma, 30 ottobre 2024

Ente Idrico Campano

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella riunione del 29 ottobre 2024, ha deliberato di esprimere un parere ai sensi dell'articolo 21-*bis* della legge 10 ottobre 1990, n. 287, in relazione alla deliberazione del Consiglio di Distretto Caserta n. 1 del 27 maggio 2024 recante "Approvazione *"Piano d'Ambito Distrettuale Caserta"* ai sensi della L.R. n. 15/2015", alla deliberazione dell'Ente Idrico Campano ("EIC") n. 31 del 19 giugno 2024 recante "Approvazione del Piano d'Ambito Distrettuale Caserta. Delibera Consiglio di Distretto Caserta 27 maggio 2024, n. 1", alla deliberazione del Consiglio di Distretto Caserta n. 1 del 29 giugno 2023 recante "Adozione del Piano d'Ambito Distrettuale Caserta, comprensivo degli adeguamenti al D.Lgs. n. 18/2023, del PEF aggiornato e del rapporto ambientale utile alla procedura di Valutazione Ambientale Strategica, con contestuale conferma, ai fini e per gli effetti dell'art. 10 comma 2 lett. b) e h) della L.R. 15/2015, della forma di gestione del SII interamente pubblica e del relativo affidamento alla società ITL spa" e alla deliberazione dell'EIC n. 29 del 3 luglio 2023 recante "Adozione *"Piano d'Ambito Distrettuale Caserta"* ai sensi della L. R. 15/2015".

Le citate determinazioni sono state depositate il 24 settembre 2024 dall'EIC nell'ambito del contenzioso pendente presso il TAR Campania, instaurato a seguito del mancato adeguamento dell'Ente al parere motivato *ex* articolo 21-*bis* della legge n. 287/1990, inviato dall'Autorità in data 23 novembre 2023¹.

In tale parere motivato l'Autorità aveva in particolare contestato la decisione dell'EIC di affidare *in house* alla società I.T.L. S.p.A. la gestione del Servizio Idrico Integrato (anche "SII") nei Comuni ricadenti nel territorio dell'Ambito distrettuale "Caserta", fino al 2027 e con opzione di estensione per un massimo di 30 anni, in quanto carenti sotto il profilo delle ragioni circa il mancato ricorso al mercato, in possibile violazione dell'articolo 192, comma 2, del d. lgs. n. 50/2016, vigente *ratione temporis*.

¹ AS1939 *Ambito Distrettuale Caserta - Affidamento Del Servizio Idrico Integrato*, in Boll. n. 8/2024.

Con le nuove determinazioni citate in premessa, l'EIC ha approvato, nel mese di luglio 2023, il Piano d'Ambito definitivo del Distretto "Caserta", che è stato poi successivamente rivisitato "*per consolidare la previsione trentennale dell'affidamento*"² e approvato nella sua versione aggiornata a giugno 2024.

L'Autorità intende svolgere alcune considerazioni in merito a diversi profili di criticità concorrenziale dei provvedimenti in esame.

Nel nuovo Piano d'Ambito distrettuale recentemente approvato, alcuni degli aspetti già presenti nel preliminare di Piano d'Ambito distrettuale, specificatamente contestati nel parere motivato inviato all'EIC il 23 novembre 2023, permangono immutati.

Si tratta, innanzitutto, della scarsità di dati sulla qualità e le *performance* del servizio svolto dai gestori attivi sul territorio distrettuale casertano³ e degli obiettivi di servizio riguardanti l'affidamento in corso⁴. Tali dati si ritrovano identici anche nel Piano d'Ambito distrettuale datato giugno 2023. Rimangono uguali, del resto, anche i principali obiettivi cui gli investimenti previsti nel periodo di affidamento sono dedicati, tra i quali la riduzione delle perdite idriche⁵.

In effetti, come ammesso nel nuovo Piano d'Ambito distrettuale stesso, nella sezione relativa alle ipotesi di base per l'elaborazione del Piano Economico-Finanziario ("PEF"), vi è una forte carenza di dati sulle precedenti gestioni, particolarmente su quelle svolte in economia da parte dei singoli Comuni⁶.

La differenza maggiormente rilevante tra la versione preliminare e il Piano d'Ambito distrettuale da ultimo aggiornato risiede nell'estensione temporale della durata di programmazione, relativa sia agli investimenti programmati che alle previsioni da PEF, che nel nuovo Piano d'Ambito distrettuale è trentennale⁷, considerando un periodo di concessione fino al 2052, in luogo del 2027⁸.

² Pag. 754 del nuovo Piano d'Ambito distrettuale.

³ Sezione "*Valutazione degli indicatori di performance*", rispettivamente, a pagg. 285-475 del preliminare di Piano d'Ambito datato ottobre 2022 e a pagg. 291-487 del Piano d'Ambito datato maggio 2024 e la Tabella "*Riepilogo indicatori di performance*" rispettivamente, a pagg. 476-487 del preliminare di Piano d'Ambito datato ottobre 2022 e a pagg. 488-495 del Piano d'Ambito datato maggio 2024.

⁴ Tabella "*Riepilogo degli obiettivi di servizio*", rispettivamente, a pag. 375 del preliminare di Piano d'Ambito distrettuale datato ottobre 2022, a pag. 278 del Piano d'Ambito distrettuale definitivo di giugno 2023 e a pag. 281 del Piano d'Ambito distrettuale datato maggio 2024.

⁵ Pag. 780 del preliminare, pag. 792 del Piano d'Ambito distrettuale di giugno 2023 e pag. 757 del nuovo Piano d'Ambito distrettuale: "*Gli investimenti previsti hanno come principali obiettivi:*

- *riduzione delle perdite idriche del sistema e minori costi di approvvigionamento da fonti esterne;*
- *riduzione del consumo di energia elettrica degli impianti di sollevamento oggetto di intervento;*
- *riduzione degli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria dell'infrastruttura;*
- *ottimizzazione dei processi di trattamento e controllo di potabilizzazione della risorsa idrica proveniente dalle fonti di approvvigionamento;*
- *riduzione dei volumi erogati ma non fatturati a causa della mancata registrazione da parte di contatori obsoleti con conseguente aumento dei ricavi di vendita da acqua potabile.*"

⁶ Si veda pag. 777 del nuovo Piano d'Ambito distrettuale. A titolo di esempio, i consuntivi dei costi operativi sostenuti dai gestori sono disponibili soltanto per i gestori Italgas S.p.A. e ITL S.p.A. che coprono circa un quarto del territorio che sarà gestito dal nuovo Gestore unico (rispettivamente servono 90.147 e 282.164 abitanti, mentre il territorio completo sono circa 900mila abitanti). Sul territorio, esistono attualmente quattro gestori industriali (oltre ad Italgas S.p.A. e ITL S.p.A., c'è Acquedotti S.C.p.A., che serve 183.089 abitanti, e Ing. Antonio Fiore & C. S.A.S., che serve 18.293 abitanti) e numerose gestioni comunali in economia.

⁷ Limitatamente al PEF, lo era anche nella versione del Piano d'Ambito distrettuale datata giugno 2023.

⁸ Per il riepilogo degli interventi programmati fino al 2052 (per un totale di circa €783 milioni, ai quali si aggiungono circa €849 milioni da contributi extra-tariffari), si vedano le pagg. 764-773.

Quanto all'ampliamento della scala delle operazioni che coinvolgerà la società I.T.L. S.p.A. in quanto Gestore Unico del SII, nel nuovo Piano d'Ambito non si rinviene più un preciso cronoprogramma, anno per anno, di estensione del perimetro gestionale fino all'integrale copertura del territorio distrettuale, com'era presente nel preliminare e nella versione datata giugno 2023⁹. È invece presente una più generica indicazione relativa al fatto che la società subentrerà nella gestione del SII in tutti i Comuni della Provincia, con tempistiche e modalità da specificare in un Piano Industriale ancora da presentarsi da parte del gestore, e si forniscono alcune linee guida per la predisposizione di tale cronoprogramma¹⁰. In particolare, si prevede che il completamento delle operazioni di subentro avvenga non più tardi del primo quinquennio (*"confermando, dunque, le originali previsioni del Piano"*) e comunque primariamente nelle gestioni in economia che versano in condizioni gestionali più critiche (da completarsi nel primo quadriennio). Tale Piano Industriale dovrà essere *"asseverato ai sensi dell'art. 14 del d. lgs. n. 201/2022"*¹¹. In ogni caso, il PEF contenuto nel nuovo Piano d'Ambito distrettuale è costruito considerando i valori economico-finanziari per l'intero territorio distrettuale *ab initio*¹².

Infine, nel nuovo Piano d'Ambito distrettuale si riscontra una pianificazione degli interventi con dettaglio anno per anno fino al 2052, che distingue esplicitamente le somme necessarie agli investimenti provenienti da contributi pubblici (extra-tariffari) e le somme previste al netto di tali contributi, pur nel permanere di un endemico elemento di incertezza in ordine alla concreta disponibilità finanziaria di tali risorse¹³.

Nel preliminare di Piano d'Ambito distrettuale, le previsioni economico-finanziarie del PEF si fermavano al periodo di affidamento, ovvero fino al 2027 (pagg. 794-801). Allo stesso modo gli investimenti programmati, il cui ammontare e natura erano dettagliati soltanto fino al 2027 (pag. 780).

Nel Piano d'Ambito distrettuale di giugno 2023, è presente una previsione dettagliata degli investimenti programmati soltanto fino al 2027 (per un totale di €32,1 milioni), (si vedano le pagg. 792 e 797-799), mentre le previsioni economico-finanziarie del PEF sono già estese fino al 2052, ma con valori molto dissimili da quelli del PEF nell'ultimo Piano d'Ambito distrettuale (si vedano le pagg. 807 e ss.).

⁹ Nel Piano d'Ambito distrettuale di giugno 2023, si veda, tra le altre, pag. 801.

¹⁰ Si vedano le pagg. 727 e 808 e ss.

¹¹ A pag. 808, tra l'altro, si legge quanto segue: *"Il progressivo subentro nelle gestioni esistenti, dunque, dovrà essere definito in concreto attraverso un piano industriale asseverato ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201, da porre a base della convenzione di gestione del SII, predisposto, nell'ambito delle procedure di affidamento del servizio - dagli operatori economici concorrenti, in caso di ricorso al mercato o di partenariato pubblico/privato, ovvero dalla società interamente pubblica, nel caso di gestione in house - con la precisazione che l'ordine di acquisizione del servizio ivi previsto dovrà essere predisposto prevedendo, per esigenze di ottimizzazione delle attività, che il subentro nelle gestioni in economia dovrà in ogni caso completarsi nel primo quadriennio e necessariamente in via propedeutica all'acquisizione delle ulteriori gestioni esistenti."*

¹² Accanto a ciò, tra gli investimenti programmati, sono cambiati gli stanziamenti previsti per il miglioramento delle criticità di servizio di carattere gestionale, dai €230mila fino al 2027 programmati nel preliminare (cifra che, nel precedente parere motivato, l'Autorità ha ritenuto difficilmente sufficiente a supportare l'allargamento del perimetro gestionale richiesto alla società) a una previsione complessiva di quasi €111 milioni fino al 2052, con cifre comunque sensibilmente più elevate nei primi anni fino al 2027 rispetto alle previsioni contenute nel preliminare di Piano (cfr. pag. 765). La medesima cifra complessiva è prevista nella versione del Piano datata giugno 2023, seppure non sia presente il dettaglio anno per anno.

¹³ Pag. 709: *"[...] un elemento di incertezza, legato a fattori esterni al sistema, di carattere politico/economico, è proprio quello della disponibilità finanziaria di risorse extratariffarie rese eventualmente disponibili da Enti sovraordinati quali Regione, Ministeri, Comm. Europea, etc.. Se noto, tale elemento consentirebbe una migliore approssimazione delle risorse complementari necessarie al Piano degli interventi da inquadrare in tariffa, in uno con la verifica di sostenibilità tariffaria di tali investimenti. A tal fine, si ritiene di poter stimare le risorse extratariffarie, in fase previsionale e in ogni aggiornamento di Piano, sulla base storica di quanto stanziato nel quadriennio precedente."*

Complessivamente, si ritiene che sia il Piano d'Ambito distrettuale approvato a luglio 2023, sia il nuovo Piano d'Ambito distrettuale mostrino la permanenza di evidenti carenze a supporto della decisione di affidare *in house* alla società I.T.L. S.p.A. il SII nell'intero Ambito Distrettuale di Caserta, con un aggravamento dei possibili impatti negativi di tale decisione nell'ultima versione del suddetto Piano, che consolida la previsione trentennale dell'affidamento fino al 2052.

Infatti, ancorché manchi ancora – per quanto noto – una formale delibera di prolungamento della durata della concessione, la deliberazione n. 31/2024 dell'EIC dà atto che “*il rapporto concessorio con il gestore ITL spa deve essere adeguato alle previsioni del Piano d'Ambito Distrettuale “Caserta” oggetto di approvazione con la presente deliberazione, tenendo conto dello sviluppo del PEF ivi ricompreso [...]*” e dunque ha già l'effetto di modificare le condizioni di affidamento.

Inoltre, tale prolungamento comporta un inasprimento dell'impatto negativo delle preoccupazioni concorrenziali già esposte nel precedente parere motivato. Su tutte, spicca la forte carenza di dati sulla pregressa gestione dei vari operatori presenti sul territorio casertano, e in particolare sulle *performance* di I.T.L. S.p.A., dal punto di vista qualitativo e di raggiungimento degli obiettivi contrattuali, oltre che sui costi dei servizi svolti, in misura tale da rendere l'EIC incapace di rendere conto – come richiesto dalla legge – del fatto che la scelta compiuta in ordine all'affidamento del SII sia stata opportunamente fondata su criteri di efficacia, efficienza ed economicità. Anche i valori iscritti nel PEF, data la grave carenza di dati alla base, rischiano – anche in quest'ultima versione aggiornata del Piano d'Ambito distrettuale – di risentire fortemente delle ipotesi di stima e rivelarsi lontani dalla realtà dei fatti, ponendo in dubbio la tenuta economico-finanziaria del progetto di affidamento, tanto più su un orizzonte temporale così esteso, fino al 2052.

Allo stato, inoltre, non è migliorata la situazione riguardo alla mancata garanzia che la società sia concretamente in grado, nelle tempistiche e con gli stanziamenti previsti, di far fronte all'allargamento del perimetro gestionale necessario per diventare a tutti gli effetti Gestore Unico distrettuale nell'arco di un quinquennio, mancando ancora il documento fondamentale costituito dal Piano Industriale a cura della società stessa. Tale mancanza appare particolarmente grave, visto che l'affidamento è già in corso.

In conclusione, considerato il permanere delle descritte gravi carenze motivazionali in ordine alla scelta della modalità di gestione e la dichiarata intenzione di consolidare la durata fino al 2052 dell'affidamento *in house* alla società I.T.L. S.p.A., si ritiene che la deliberazione del Consiglio Distrettuale di Caserta n. 1 del 27 maggio 2024 e la deliberazione dell'EIC n. 31 del 19 giugno 2024, avendo l'effetto di modificare le condizioni di affidamento, si pongano in violazione di quanto prescritto dagli artt. 14 e 17 del d.lgs. n. 201/2022, frattanto divenuto applicabile alle nuove determinazioni.

Allo stesso modo, quali atti presupposti, si ritiene che anche le sopra richiamate deliberazione del Consiglio Distrettuale di Caserta n. 1 del 29 giugno 2023 e deliberazione dell'EIC n. 29 del 3 luglio 2023 si pongano in violazione delle medesime norme, in quanto il Piano d'Ambito distrettuale ad esse allegato contiene le gravi carenze motivazionali già illustrate ed entrambi gli atti esplicitamente dispongono di confermare, per quanto di competenza, la forma di gestione del SII interamente pubblica per l'Ambito Distrettuale Caserta e l'affidamento del SII al soggetto gestore I.T.L. S.p.A.. Ai sensi dell'articolo 21-*bis*, comma 2, della legge n. 287/1990, l'Ente Idrico Campano dovrà comunicare all'Autorità, entro sessanta giorni dalla ricezione del presente parere, le iniziative adottate per rimuovere le violazioni della concorrenza sopra esposte. Laddove entro il suddetto

termine tali iniziative non dovessero risultare conformi ai principi concorrenziali che sottendono alle normative violate, l'Autorità potrà presentare ricorso entro i successivi trenta giorni.

IL PRESIDENTE

Roberto Rustichelli

Comunicato in merito al mancato adeguamento dell'Ente Idrico Campano al parere motivato espresso dall'Autorità ex articolo 21-bis della legge n. 287/1990, avente a oggetto la deliberazione del Consiglio di Distretto Caserta n. 1 del 27 maggio 2024, la deliberazione dell'EIC n. 31 del 19 giugno 2024, la deliberazione del Consiglio di Distretto Caserta n. 1 del 29 giugno 2023 e la deliberazione dell'EIC n. 29 del 3 luglio 2023

L'Autorità, il 29 ottobre 2024, ha deliberato di rendere un parere motivato, ai sensi dell'articolo 21-bis della legge n. 287/1990, in merito alla deliberazione del Consiglio di Distretto Caserta n. 1 del 27 maggio 2024, alla deliberazione dell'EIC n. 31 del 19 giugno 2024, alla deliberazione del Consiglio di Distretto Caserta n. 1 del 29 giugno 2023 e alla deliberazione dell'EIC n. 29 del 3 luglio 2023, aventi a oggetto l'approvazione, nel mese di luglio 2023, del Piano d'Ambito definitivo del Distretto "Caserta", che è stato poi successivamente rivisitato e approvato nella sua versione aggiornata a giugno 2024.

Nel proprio parere motivato, l'Autorità ha evidenziato il permanere di evidenti carenze a supporto della decisione di affidare *in house* alla società Idrico Terra di Lavoro S.p.A. ("ITL") il Servizio Idrico Integrato ("SII") nell'intero Ambito Distrettuale di Caserta, con un aggravamento dei possibili impatti negativi di tale decisione nell'ultima versione del suddetto Piano, che consolida la previsione trentennale dell'affidamento fino al 2052.

In data 2 gennaio 2025 l'Ente Idrico Campano ha fornito il proprio riscontro al predetto parere motivato, integrato il 3 gennaio 2025, rilevando che il Piano d'Ambito distrettuale rappresenta uno strumento di programmazione e che nessun atto formale di estensione dell'affidamento alla società ITL è stato adottato dall'organo deliberante. Soltanto quando la società avrà trasmesso il Piano Industriale asseverato, l'EIC procederà alla relativa valutazione e all'eventuale proposta di deliberazione di consolidamento dell'affidamento per un periodo trentennale.

L'Autorità ha ritenuto che le informazioni fornite dall'Ente Idrico Campano non siano sufficienti a far venire meno i rilievi contenuti nel proprio parere motivato, in quanto non sono state rimosse le criticità relative alle deliberazioni di approvazione del nuovo Piano d'Ambito distrettuale.

Pertanto, preso atto del mancato adeguamento dell'Ente d'Ambito al suddetto parere motivato, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella propria riunione del 9 gennaio 2025, ha disposto di impugnare dinanzi al Tribunale Amministrativo Regionale per la Campania le deliberazioni in oggetto.
